

04 Decembrie 2008, nr. 375

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea Legii cadastrului și Legii cu privire la notariat

(înregistrat în Parlament cu numărul 3202 din 14 Noiembrie 2008)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea Legii cadastrului și Legii cu privire la notariat.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Agenția Relații Funciare și Cadastru, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul declarat al promovării proiectului este îmbunătățirea cadrului juridic privind asigurarea securității tranzacțiilor cu bunurile imobile, simplificarea procedurilor de înregistrare, asigurarea securității informației cadastrale, precizarea statutului registratorului.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă ce însoțește proiectul nu conține o argumentare suficientă:

- * nu conține o analiză despre efectul social și economic al realizării acestui proiect de Lege.
- * deși acest proiect de Lege nu reglementează în mod direct activitatea de întreprinzător, totuși analiza impactului de reglementare ar fi extrem de oportună, avînd în vedere obiectul de reglementare a Legii cadastrului bunurilor imobile.

În general, o argumentare fundamentată din toate punctele de vedere este absolut necesară pentru astfel de proiecte, întrucît este vorba de o instituție care administrează circuitul civil al bunurilor imobile, respectiv pot fi aduse atingeri dreptului de proprietate. Mai mult decît atît, promovarea unor modificări legislative pentru rezolvarea unor probleme de moment, schimbarea frecventă a "regulilor de joc" este de natură a periclita securitatea circuitului civil. De altfel, se pare că acesta este și cazul Legii cadastrului bunurilor imobile, care pe parcursul a 10 ani de existență a fost modificată/completată de 11 ori.

- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** În nota informativă

lipsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, nu este estimat nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările comunitare. Autorul doar a indicat că a fost studiat cadrul legislativ în domeniu al României, Lituaniei, Sloveniei, Rusiei, Ungariei.

8. Fundamentarea economico-financiară. Fundamentarea financiar-economică lipsește. Așa fiind, constatăm nerespectarea prevederii art.20 al Legii nr.780-XV privind actele legislative la elaborarea proiectului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Analiza prevederilor proiectului Legii demonstrează că autorii în mod evident promovează interesele/beneficiile sistemului organelor cadastrale. De exemplu, maniera de abordare a instituției compensării prejudiciilor cauzate de acțiunile sau inacțiunile organelor cadastrale, ne-a determinat să afirmăm că compensarea prejudiciului va fi un drept irealizabil pentru titularul dreptului de proprietate. Această situație este îngrijorătoare, întrucât organele cadastrale, deși finanțate din banii publici, prestează servicii, de cele mai dese ori, contra plată, încasând sume importante de bani.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Adoptarea proiectului de lege în redacția propusă va contribui la încurajarea funcționarilor de a comite ilegalități, prin faptul că răspunderea lor materială pentru propriile greșeli sau acțiuni intenționate este iluzorie. În acest fel vor fi aduse prejudicii grave titularilor de drepturi imobiliare.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile din proiect, în general, nu contravin prevederilor legislației naționale.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului, în general, corespunde cerințelor Legii privind actele legislative.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de lege reglementează activitatea sistemului organelor cadastrale. Apreciem că prin acest proiect de Lege, autorul proiectului și-a stabilit "reguli de joc convenabile".

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I, p.1	"la noțiunea "registrator", cuvintele "din oficiul cadastral teritorial" și " <u>să opereze modificări în planul cadastral și/sau geometric</u> " se exclud"	Dacă se decide ca această competență "de a opera modificări în planul cadastral și/sau geometric" să nu mai fie exercitată de către registrator, se pare că vom fi în prezența unui vid de competență (și implicit, responsabilitate). Această propunere urmează a fi corelată și cu prevederile art.18 din Lege.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Urmează a fi evaluată sub toate aspectele oportunitatea excluderii acestei competențe a registratorului.
2	Art.I, p.1	"registrator-stagiari - persoană din cadrul oficiului cadastral teritorial, care îndeplinește condițiile prevăzute în art. 12 lit. a)-e) și care pregătește documentele pentru înregistrare, pune la dispoziția persoanelor interesate registrul bunurilor imobile, <u>îndeplinește alte atribuții prevăzute de Regulamentul registratorului</u> ".	Atribuțiile registratorului-stagiari trebuie să fie determinate exhaustiv.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De exclus "îndeplinește alte atribuții prevăzute de Regulamentul registratorului", fie de a specifica în mod expres și exhaustiv toate atribuțiile care le îndeplinește registratorul stagiari

3	Art.1 p.2 alin.3	"(23) Informația sistematizată despre bunurile imobile care aparțin cu drept de proprietate unei persoane se eliberează doar:...."	Obținerea informației sistematizate despre bunurile imobile ale unei persoane doar la o solicitare simplă a organelor arătate în p.(23) ar putea genera abuzuri din partea reprezentanților autorităților respective. O astfel de solicitare ar trebui să fie neapărat motivată.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Propunem următoarea redacție "(23) Informația sistematizată despre bunurile imobile care aparțin cu drept de proprietate unei persoane se eliberează la solicitarea motivată doar:...."
4	Art. I, p.4 "Art. 12, alin. (8), lit. f)"	"f) <u>să exercite alte funcții în conformitate cu prezenta lege, cu alte acte normative.</u> "	Atribuțiile registratorului din cadrul oficiului cadastral teritorial trebuie să fie determinate exhaustiv în cadrul Legii	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului	De exclus "f) să exercite alte funcții în conformitate cu prezenta lege, cu alte acte normative."
5	Art.I p.8	"d) întreprinderea constituie în favoarea Întreprinderii Specializate în Cadastru <u>o garanție, convenită de părți, în vederea acoperirii</u> eventualului prejudiciu cauzat Întreprinderii Specializate în Cadastru."	Ar fi oportun ca această normă să prevadă termenul de constituire a garanției și mărimea acesteia (de exemplu un % din valoarea imobilului). În caz contrar această normă comportă un risc de coruptibilitate sporit.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Redactarea normei, prin stabilirea unor termene și cuantumul concrete
6	Art.I p.10	"(2) Documentele ce confirmă drepturile se depun în două exemplare, după cum urmează: pentru actele juridice autentificate notarial și actele autorităților publice - originalul sau o copie legalizată și o copie simplă; pentru actele juridice în formă scrisă simplă - două exemplare originale. <u>Răspunderea pentru comunicarea informației false sau incomplete o poartă persoana vinovată.</u> "	Ultima propoziție din acest alineat este inutilă, întrucât aceasta nu stabilește nimic nou față de ceea ce este evident.	Alte riscuri Normă inutilă	Excluderea ultimei propoziții
7	Art.I p.14	"alineatul (3) se completează în final cu următorul text: "Termenul de examinare a cererii pentru înregistrarea bunurilor imobile privatizate în contul cotelor-valorice din patrimoniul întreprinderilor agricole în cazul <u>unui număr mare de coproprietari poate fi prelungit pînă la 6 luni</u> ",,"	Care este numărul de coproprietari, care în opinia funcționarilor ar constitui un număr "mare"? Lăsarea la discreția funcționarilor de a determina "numărul mare" de coproprietari comportă un risc sporit de coruptibilitate. În același timp, termenul de 6 luni este de natură a periclita securitatea circuitului civil.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Stabilirea unor termene nejustificate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Redactarea normei
8	Art-I p.18	"La articolul 37, alineatul (3) se exclude."	Organele cadastrale incasează sume importante de bani de la proprietarii bunurilor imobile pentru înregistrare, orice solicitare de informație este făcută contra plată. Care este raționamentul de a renunța la acest alineat? De ce organele cadastrale au doar drepturi față de populație (de a incasa de fiecare dată sume importante de bani), dar nu și obligația de a nu comite greșeli, astfel încât să nu fie lezate drepturile cetățenilor. Dacă se acceptă excluderea acestui alineat, ar trebui	Coruptibilitate Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	Excluderea p.18 din art.I al proiectului Legii

			revizuită și practica de percepe a banilor de la populație pentru serviciile organelor cadastrale.		
9	Art.I p.19	"La articolul 371, alineatul (2) se completează în final cu textul: " <u>Pentru a dispune de dreptul de proprietate dobândit prin modalitățile prevăzute în alin. (1), este necesară înregistrarea în prealabil în registrul bunurilor imobile.</u> "	Această propoziție este inutilă, întrucât potrivit art.321 alin.2 din Codul civil, "în cazul bunurilor imobile, dreptul de proprietate se dobândește la data înscrierii în registrul bunurilor imobile"	Alte riscuri Normă inutilă	Excluderea p.19 din art.I al proiectului de Lege
10	Art. I p.23	"la alineatul (2), cuvintele "Oficiul cadastral teritorial" se substituie prin cuvintele "Întreprinderea Specializată în Cadastru cu filialele sale", iar cuvintele " <u>ori prin refuzul neîntemeiat de a înregistra drepturile</u> " <u>se exclud;</u> <u>alineatul (3) se exclude.</u> "	Excluderea cuvintelor " <u>ori prin refuzul neîntemeiat de a înregistra drepturile</u> ", în lipsa răspunderii, va genera abuzuri din partea organelor cadastrale. Excluderea alin.(3) din art.47 va exclude orice reper cît privește calcularea mărimii prejudiciului cauzat titularului de drepturi	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	Excluderea din proiectul legii "iar cuvintele "ori prin refuzul neîntemeiat de a înregistra drepturile" se exclud; alineatul (3) se exclude."
11	Art. I p.26	"(1) Titularului de drepturi căruia i-a fost cauzat un prejudiciu ca urmare a înscrierii, modificării incorecte în registrul bunurilor imobile sau a refuzului neîntemeiat (care nu corespunde temeiurilor indicate în prezenta lege) de a înregistra dreptul, efectuate de registrator <u>cu vinovăție</u> , i se acordă o compensație."	Condiționarea acordării compensației de faptul ca acțiunile registratorului să fie săvârșite cu vinovăție, face ca acest drept legitim al titularului de drepturi să fie irealizabil, iar norma respectivă să devină una declarativă.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Excluderea "cu vinovăție"
12	Art. I p.26	"(21) Nu se compensează prejudiciul care urmează a fi recuperat de la persoana care l-a instigat sau care a beneficiat în mod conștient de un folos în urma acțiunilor incorecte ale registratorului. (22) În cazul în care mijloacele fondului de garanție nu sînt suficiente pentru acordarea compensației, aceasta se plătește pe măsura acumulării fondului de garanție.";	Această abordare a problemei recuperării prejudiciului este iresponsabilă. Prejudiciul urmează a fi recuperat de la organul a cărui funcționari l-au generat, iar ulterior printr-o acțiune în regres organul respectiv trebuie să-și recupereze banii de la terțele persoane. Un organ care este responsabil de gestionarea circuitului bunurilor imobile (și care încasează bani pentru orice acțiune) nu poate invoca faptul insuficienței mijloacelor fondului de garanție, deoarece aceasta ar compromite credibilitatea acestui organ. Care mai este rostul de a înregistra bunurile imobile în organele cadastrale, dacă acestea nimic nu garantează (de fapt, nu garantează opozabilitatea acestui drept)?	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	De exclus alin. (21) și (22) din p.26 al proiectului Legii

Concluzii

În concluzie, proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cadastrului bunurilor imobile - art.2, 6, 11 ș.a.; Legea cu privire la notariat - art.17) comportă riscuri de coruptibilitate și

poate fi adoptat doar după o revizuire conceptuală.